



El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México

Le droit à un logement et échec des stratégies post-désastre au Mexique

Housing rights and the failure of post-disaster strategies in Mexico

Daniel Rodríguez Velázquez



Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/bifea/5917>

DOI: 10.4000/bifea.5917

ISSN: 2076-5827

Editor

Institut Français d'Études Andines

Edición impresa

Fecha de publicación: 1 diciembre 2014

Paginación: 483-506

ISSN: 0303-7495

Referencia electrónica

Daniel Rodríguez Velázquez, « El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México », *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [En línea], 43 (3) | 2014, Publicado el 08 diciembre 2014, consultado el 10 diciembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/bifea/5917> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/bifea.5917>



Les contenus du *Bulletin de l'Institut français d'études andines* sont mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.



El derecho a la vivienda y fallidas estrategias posdesastre en México

*Daniel Rodríguez Velázquez**

Resumen

La carencia de estrategias gubernamentales de prevención de desastres en México y la omisión de responsabilidades en una sociedad dominada por los mercados financieros y el libre comercio, da lugar a justificar los desastres como inevitables.

El enfoque del derecho a la vivienda adecuada contribuye a comprender que la vulnerabilidad aumenta por los programas de recuperación posdesastre y por la falta de voluntad política para trabajar con la población afectada.

Se propone un enfoque preventivo y participativo, desde una nueva concepción de seguridad, centrada en la persona humana.

Palabras clave: normalidad, política de recuperación posdesastre, modernización, derecho a la vivienda, finanzas públicas, resiliencia social

Le droit à un logement et échec des stratégies post-désastre au Mexique

Résumé

L'absence de stratégies gouvernementales de prévention des désastres au Mexique et le refus d'assumer toute responsabilité dans une société dominée par les marchés financiers et les rapports marchands, rendent les désastres inévitables.

* Profesor e investigador titular, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM. E-mails: daniel060101@yahoo.com

Vue sous l'angle du droit à un logement adéquat, il est clair que les programmes de reconstruction après-désastre y le manque de volonté politique pour travailler de concert avec les populations sinistrées accroissent la vulnérabilité de ces populations.

Nous préconisons une action préventive et participative, reposant sur une nouvelle conception de la sécurité, centrée sur la personne.

Mots-clés : *normalité, politique de reconstruction après-désastre, modernisation, droit au logement, finances publiques, résilience sociale*

Housing rights and the failure of post-disaster strategies in Mexico

Abstract

The absence of governmental strategies of disaster prevention in Mexico and the omission of responsibility in a society dominated by financial markets and free trade, lead to a justification of disasters as inevitable.

The perspective of the right to appropriate housing contributes to an understanding that vulnerability is being increased by the post-disaster recovery programs and by the absence of a political decision to work with the affected population.

In this article the author proposes a preventive and participative focus, based on a new conception of security that is centered in the human individual.

Key words: *normality, post-disaster recovery policy, modernization, housing rights, public treasury, social resilience*

INTRODUCCIÓN

En México no se ha consolidado una política de recuperación posdesastre. En la historia reciente destaca la reconstrucción en la ciudad de México de cuarenta y cinco mil viviendas, previa expropiación de cientos de predios «excepcional y hasta ahora irreplicable acción institucional inspirada en el interés público en contextos de desastre», para enfrentar parcialmente los efectos del desastre asociado al sismo de 8.1 grados Richter (19 de septiembre de 1985). Esta reconstrucción fue instrumentada con base en el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción (CCDR), suscrito por parte de diversos sectores: social (damnificados), no gubernamentales (ONG), académico y gubernamental.

Ese desastre tuvo un saldo devastador (en la ciudad de México murieron diez mil personas) causado por derrumbes de cientos de edificios. El éxito parcial de dicha reconstrucción se debió a la movilización de la sociedad civil, damnificados organizados y grupos solidarios, que durante varios meses generaron procesos de autogestión en diferentes ámbitos. Desde el rescate de personas, peritajes de inmuebles, proyectos de reconstrucción popular y gestión urbana en escala barrial, que superaron las inercias autoritarias de la clase política. Sin embargo, en experiencias posteriores la resistencia gubernamental ha impedido concretar

proyectos similares, al inscribir las acciones de respuesta posdesastre en la lógica del asistencialismo coyuntural, el saneamiento neoliberal de las finanzas públicas y el «respeto» a la propiedad privada, sin considerar el interés público.

El *objetivo* de este artículo es analizar distintos aspectos de la política posdesastre en México, revisando dos casos con base en el enfoque del derecho a la vivienda adecuada.

Se da cuenta de la cuestión de la normalidad subyacente como contexto predesastre y el diseño de los actuales programas de reconstrucción desde criterios financieros, cuya aplicación implica escasa atención a la reducción del riesgo de desastre y al fortalecimiento de la resiliencia social —entendida como un proceso autogestivo con apoyos institucionales—, y la precaria o nula planeación en una sociedad dominada por el mercado neoliberal. Se expone la modernización institucional que no resuelve el fondo de la crisis de vulnerabilidad. Finalmente se plantean diversas conclusiones, acotando la necesidad de replantear las políticas públicas.

1. ENTRE EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LAS POLÍTICAS POSDESASTRE

Los desastres son sociales, y remiten a los derechos de comunidades y personas, desde el concepto del derecho a la *vivienda adecuada*, establecido en el numeral 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), vigente en México desde 1981, con base en la *persona* como sujeto de derecho. Entre las condiciones para su realización, el Comité DESC (1991) incluye la *seguridad de la tenencia* y la *habitabilidad*, preceptos donde se incorporan aspectos de protección jurídica contra el desalojo forzoso y la «protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y riesgos estructurales». La mayoría de los países que suscribieron y ratificaron el Pidesc, incluido México, no han suscrito el Protocolo Facultativo, instrumento diseñado para hacer factible la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos correspondientes. Esto restringe en la práctica el ejercicio del derecho a la vivienda, influyendo en la reconstrucción habitacional en contextos posdesastre.

Existen dificultades para proteger y realizar este derecho en la toma de decisiones ejercida en los ámbitos gubernamentales: el no fortalecimiento de las capacidades locales de comunidades y grupos vulnerables, la «importancia desmedida que se da la propiedad privada individual» al no reconocer las diversas formas de tenencia de las viviendas en los programas de recuperación, así como «los riesgos de considerar la reconstrucción posterior a un desastre principalmente como una oportunidad de negocios o de desarrollo que beneficia solo a unos cuantos» (Naciones Unidas, 2011: 2). También se plantea la preocupación de que las iniciativas y acciones de socorro y recuperación tienen una «visión limitada» del significado del derecho a una vivienda adecuada, hecho evidente con los desalojos y reasentamientos forzosos instrumentados frente a los desastres. En

varios países asiáticos y centroamericanos se ha constatado que se imponen controles corporativos transnacionales sobre la reconstrucción y la solidaridad internacional para promover la privatización de infraestructura pública y de los recursos naturales (Klein, 2007: 503-527).

En el caso mexicano, observamos cinco tipos de relación entre el Estado (mediante la acción gubernamental) y la sociedad en condiciones de desastre (Rodríguez, 2010: 159-160). Estos derivan en diferentes modelos de respuestas posdesastre, algunos de ellos implican mayor deterioro respecto a las condiciones previas que vivía la población afectada:

- *Concertación y acuerdos operativos.* La reconstrucción en predios expropiados en las mismas zonas dañadas por efecto del desastre ocurrido en la ciudad de México en 1985 antes mencionado, a partir de un inédito convenio suscrito principalmente por dos actores centrales: el gobierno federal y la Coordinadora Única de Damnificados, organización social con capacidad propositiva y de movilización, establecieron por consenso las condiciones técnicas y financieras sin atentar contra el derecho a la vivienda de los pobladores que participaron en el diseño del programa referido. Tal concertación fue el resultado de un proceso de resistencia social ante tentaciones autoritarias por reubicar a los damnificados en otras zonas de la ciudad, para capitalizar la plusvalía socialmente generada en beneficio de inversionistas privados.
- *Conflicto y ruptura del tejido social.* Después de las explosiones de gasolina que arrasaron con viviendas, pequeños comercios y espacios productivos situados a lo largo de ocho kilómetros lineales del sector Reforma en la ciudad de Guadalajara, Jalisco (1992), el gobierno estatal creó un patronato de reconstrucción que impulsó la reubicación fuera de la zona destruida, negando todo apoyo a los damnificados para obtener indemnización ante un desastre provocado por directivos de Petróleos Mexicanos (Pemex). Se excluyó a la población devastada, y cuando reclamó sus derechos ante la falta de respuesta institucional fue reprimida por la policía estatal y municipal, dando lugar a la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que emitió recomendación contra los abusos policiacos. No se instrumentan en estos casos las reubicaciones forzosas en sentido estricto. Se entregaron créditos para adquirir viviendas en áreas distantes de la comunidad destruida, en condición de abandono institucionalizado, no se incluye el empleo como componente programático, razón por la cual las familias vivieron procesos de individualización y pérdida del referente colectivo.
- *Reconstrucción fragmentada.* La irrupción de la tormenta tropical *Stan* en varias regiones de Chiapas, en octubre de 2005: se presentó en varios municipios y comunidades que ya habían enfrentado un desastre similar en 1998. El gobierno estatal respondió diferencialmente las demandas de la población afectada. En la ciudad de Tapachula hubo atención parcial con proyectos habitacionales erigidos en zonas de reubicación; en comunidades rurales de los municipios de Motozintla y Huixtla el gobierno recurrió a la represión contra los campesinos que demandaban apoyos a sus actividades productivas dada la destrucción de sus

medios de vida, destacando la producción de café por la pérdida total del suelo. No es suficiente reconstruir exclusivamente vivienda sin considerar la afectación de las economías locales y sin incorporar en los programas de reconstrucción la reactivación de las economías locales y regionales. Este modelo se replica año tras año en todo el país.

- *Emigración.* Varios desastres, asociados con inundaciones, han dado lugar a la expulsión de pobladores en varios estados. Por ejemplo, desde 1999 comunidades de Puebla, Veracruz y Chiapas iniciaron un éxodo silencioso ante la falta de opciones de trabajo en agricultura y pesca. Los programas gubernamentales no ofrecen soluciones de fondo, limitando su respuesta al asistencialismo generando dependencia de subsidios paliativos de la pobreza. Con la sequía de los últimos cinco años se ha incrementado la expulsión de habitantes de zonas rurales en varios estados del país (Zacatecas, Chihuahua, Oaxaca, etc.) ante la magnitud y persistencia de un desastre de «lenta» evolución con efectos devastadores de mediano y largo plazos. Las relaciones entre Estado y sociedad se caracterizan por la sustitución parcial de la interlocución entre los pobladores y los gobiernos nacional y local por nuevas relaciones de los primeros con instituciones de Estados Unidos y el envío de remesas a las familias sobrevivientes en las comunidades de origen.
- *Reubicaciones forzosas.* En los últimos años se ha consolidado una estrategia unilateral, no consensuada con la población supuestamente beneficiaria, consistente en imponer la reubicación a zonas seguras, para reducir los desastres en zonas «de alto riesgo». Casos como La Junta de Arroyo Zarco (Puebla) y Nuevo Juan de Grijalva (Chiapas) son ilustrativos de la desarticulación del tejido social para promover proyectos urbanos y habitacionales disociados del contexto rural. Este tipo de relación estado-sociedad muestra el autoritarismo para imponer la reubicación de comunidades a partir de la ideología de protección de las finanzas públicas buscando soluciones precarias que afectan el derecho a la vivienda. El gobierno federal, a través del programa «Ésta es tu Casa» (Conavi, 2012), documenta un total de 41 907 acciones de reconstrucción y reubicación en el periodo 2007-2012, más de 21 000 se concentraron en los estados de Quintana Roo, Veracruz, Campeche y Tabasco, localizados en la región Sur Sureste. No se tomaron en consideración el Pidesc y las Observaciones Generales n.º 4 y n.º 7, relativas al derecho a una vivienda adecuada y a la supremacía de este derecho ante los desalojos forzados, respectivamente, que veremos más adelante.

Identificamos tres modelos de recuperación posdesastre (para identificar el fundamento teórico-metodológico de tales modelos, ver Rodríguez, 2006). El modelo «A», referido a la atención coyuntural del desastre «entendido como emergencia» y el retorno a la normalidad sin fortalecer las capacidades comunitarias, se presenta tanto en las ciudades como en el campo. Si bien es cierto que en las primeras tiene mayor viabilidad porque prevalecen orientaciones programáticas centradas en la vivienda, dado que en las ciudades la afectación directa al empleo tiene menor gravedad que en la sociedad rural, en las comunidades rurales es más importante el componente productivo, que es desatendido en las políticas

vigentes por lo que se promueven proyectos oficiales de *reconstrucción parcial* basados en reubicaciones no consensuadas con las comunidades. Este modelo se observa en los tipos c) y e) antes mencionados. Con frecuencia estos procesos se caracterizan por intervenciones empresariales basadas en la generación de negocios altamente lucrativos en el rubro de vivienda.

El modelo «B», enfocado en la reducción del riesgo de desastre y en la transformación de las condiciones previas, donde la organización y la participación comunitaria y la cooperación externa confluyen para reorientar los conflictos derivados de la imposición tecnocrática de falsas soluciones. Se basa en una concepción integradora, donde tanto la participación de los damnificados y la sociedad civil solidaria, como la intervención gubernamental generan procesos de recuperación basados en el diálogo y la concertación, en un marco de respeto y negociaciones que recuperan procesos participativos y de planeación en ámbitos locales. Denominamos este modelo como *participativo y de transformación social*. Tal es el caso a) que tuvo como momento emblemático la reconstrucción social y habitacional en la ciudad de México después de los sismos de septiembre de 1985.

El modelo «C», definido como *autoritario y de degradación de las condiciones generales de producción* de la sociedad, incluyendo la pérdida de los recursos propios, se basa en el control de la participación social por los agentes gubernamentales, apoyados por liderazgos ilegítimos en las comunidades. Expresa tanto la problemática de reubicaciones basadas en el desalojo forzoso como la nula respuesta para resolver los problemas derivados del desastre. En la práctica institucional mexicana dominante, el desastre termina cuando se retiran el ejército y los medios de comunicación; pasada la coyuntura de emergencia —se afirma una y otra vez— es tiempo de la reconstrucción, de no buscar culpables y hacer a un lado las diferencias. Este discurso ideológico legitima la violación del derecho a la vivienda adecuada y el empobrecimiento de las comunidades y personas afectadas; este modelo se observa en los casos b) y d).

Desde 2006 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC-UN) expresó al gobierno mexicano su preocupación por la omisión de información estadística sobre «el número de desalojos forzosos y las personas sin vivienda en el país», reconociendo situaciones diversas (por desastres, por «protección ambiental», por megaproyectos de infraestructura y por razones legales). Tres años antes, el Relator Especial sobre la vivienda adecuada reconoció la inexistencia de un marco jurídico congruente con los estándares internacionales «que garantice la protección legal contra los desalojos», insistiendo en la indivisibilidad de los derechos humanos (OACNUDH & HIC, 2009: 6 y 7). A la fecha persiste esta situación, a pesar de que se emiten respuestas limitadas a enunciar la normatividad vigente, con escasa aplicación. Lo anterior violenta lo estipulado en el artículo 2 de la Ley de Vivienda, que recupera los componentes del concepto de vivienda adecuada:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus

ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Sin embargo, la prevención y la recuperación posdesastre no forma parte de la agenda de las políticas de protección civil y ordenamiento territorial. El Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) está diseñado para responder coyunturalmente a los desastres, por lo que se toman decisiones equivocadas como veremos más adelante.

1. 1. Dos casos: Chiapas y Tabasco

Los estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas concentran 24,4% del gasto federal autorizado para reconstrucción, asignado en el periodo 1996-2012, ocupando los 3 primeros lugares entre las 32 entidades federativas del país (Calderón, 2012; Peña, 2013). En el periodo 2000-2010 en estos 3 estados se registró un total de 113 990 viviendas completamente destruidas, que representan más del 72% del total nacional, concentrando la mayor vulnerabilidad social (Rodríguez, 2013: Cuadro 16).

En este siglo XXI los estados de Chiapas y Tabasco han sido escenario de la errática gestión institucional de los procesos de recuperación posdesastre, con resultados desiguales en materia de reconstrucción y reubicación de los pobladores afectados. En términos generales ambos casos muestran la persistencia del modelo centralista que limita la participación popular, como ocurre en otros países con sistemas políticos de corte unitario (para el caso de Chile, véase: Villagrán, 2011: 165).

En 2008 se promovió en el estado de *Chiapas*, la primera de las llamadas ciudades rurales sustentables (CRS), denominada «Nuevo Juan de Grijalva», con 408 viviendas en el municipio de Ostuacán, donde fueron reubicados pobladores de la localidad Juan de Grijalva destruida por una ola de varios metros de alto provocada por un deslizamiento de ladera en noviembre de 2007. En octubre de 2008 el gobierno del estado y el Sistema de Naciones Unidas en México firmaron el «Acuerdo de Cooperación Interinstitucional», enfocado formalmente en resolver los desafíos planteados para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en materia de pobreza y planteando como proyecto piloto la ciudad rural mencionada, en el marco de la alianza entre gobierno estatal, grupos empresariales y la ONU (Rodríguez Castillo, 2012: 2-5). A la fecha los campesinos no han obtenido el pago de indemnizaciones por las tierras de cultivo perdidas. Los proyectos productivos y de comercialización propuestos por empresas «socialmente responsables» a través de fundaciones filantrópicas no han funcionado, pues dependen de un mercado de consumo inexistente, las viviendas son reducidas y presentan filtración de agua de lluvia en muros y techos.

Este proyecto respondió más al esquema de asociación público-privada para fomentar comunidades artificiales, ejemplo de urbanizaciones impuestas a la comunidad, carentes de racionalidad social, cultural y territorial, sin articulación

con los procesos socioeconómicos regionales (ganadería menor de traspatio, agricultura de milpa), y culturales, además de imponer esquemas de vivienda que no corresponden a la realidad social. Las condiciones climáticas son omitidas y los diseños urbano-arquitectónicos del conjunto y los prototipos de las viviendas son similares a los promovidos por las empresas desarrolladoras inmobiliarias en las zonas metropolitanas. Este proyecto y el construido en Santiago El Pinar, forman parte de la nueva modalidad de participación empresarial, que tiene población cautiva en territorios pobres, útil para sus planes de expansión comercial. En este caso tenemos la intervención de las fundaciones BBVA-Bancomer, Azteca, Teletón, etc., avalado por la ONU. Se excluye por definición la riqueza de la cultura popular como soporte de proyectos de recuperación.

Un antecedente de este tipo de proyectos es «Nuevo Milenio», conjunto habitacional edificado en el municipio de Motozintla, construido entre el cauce del río que recorre las partes bajas de la cabecera municipal y una ladera deforestada después de las inundaciones y deslaves ocurridos en varias regiones de Chiapas en 1998.

Este tipo de proyectos tiene como precedente el fracasado Programa de Servicios Rurales Concentrados (Seruc), diseñado hace más de 30 años con la finalidad de «Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa» (SAHOP, 1979: 4), para dotar de diversos servicios a los viejos o nuevos centros de población (escuela primaria, clínica rural, bodegas o centros de acopio, unidad de correos y telégrafo, teléfono o radiotelefonía, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado, etc.). En estos casos, que muestran la política de reconstrucción centrada en la vivienda sin la reconstrucción del tejido comunitario, se imponen formas de concebir la realidad con soportes técnicos que no corresponden a la realidad social, tal y como se advierte en el informe de 2011 de la Relatora Especial para la vivienda adecuada:

(...) en la orientación existente sobre las situaciones de desastres se ha prestado poca atención al derecho a una vivienda adecuada. Cuando se lo menciona, se limita a la necesidad de proveer albergue o vivienda, o a los aspectos relativos a la protección (Naciones Unidas, 2011: 5).

El programa CRS se inscribe en el imaginario colonialista de la «concentración de indios» desarticulando la identidad cultural de las comunidades (Rodríguez, 2012: 2), razón por la cual la imposición de este modelo habitacional de carácter urbano requirió del control de la representación comunitaria, de tal modo que los pobladores no han generado formas de organización propias, asumiendo lo definido por las fundaciones y empresas proveedoras de empleo, que mediante un Consejo Consultivo influyen en las decisiones gubernamentales, sin la participación de los propios habitantes, que sobreviven en una condición de reubicación y desplazamiento forzoso.

En el estado de Tabasco la presunta racionalidad tecnocrática fue la causa de un desastre inducido por decisiones autoritarias. En agosto de 2010 la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) acordaron desfogar las cuatro Centrales Hidroeléctricas de Complejo Hidroeléctrico Grijalva «conocidas como «Angostura», «Chicoasén», «Malpaso» y «Peñitas». Esta última tuvo mayores

efectos en la ciudad de Villahermosa», aumentando el nivel de los ríos Grijalva y Carrizal, en el centro y occidente de Tabasco. Por tal motivo en septiembre siguiente y sin informar y consultar a la población, se abrieron canales de alivio o «boquetes» para desviar el curso natural de las aguas del río Grijalva y varios afluentes hacia tierras no inundadas, lo que afectó a varias comunidades en cuanto a sus viviendas, tierras de cultivo y «animales» (ganado menor). No pidieron autorización y no hubo notificación previa o decreto expropiatorio: desalojar y desocupar fueron las órdenes, las comunidades fueron inundadas sin recibir apoyo económico alguno, ni indemnización por las graves afectaciones a su patrimonio. Ante la negativa de los pobladores, intervinieron fuerzas policiacas, los pobladores fueron objeto de agresiones físicas y «amenazas psicológicas en su contra, señalándoles que si no se deslazaban iban a morir ahogados» (CNDH, 2011).

Los pobladores perdieron sus medios de producción, debiendo buscar opciones de empleo y vivienda por cuenta propia o acudiendo a recibir apoyos ínfimos que no mitigaron los daños. En este proceso los gobiernos del estado de Tabasco y de los municipios de Centro, Nacajuca, Cárdenas, Huimanguillo, Cunduacán, Paraíso, Centla y Jalpa de Méndez, fueron omisos en materia de protección civil y del derecho a la vivienda, no observaron en momento alguno el marco jurídico nacional e internacional.

Los desalojos iniciaron el 27 de agosto de 2010 en las comunidades de Acachapan y Colmena del municipio de Centro, cuando personal de la Conagua llegó con apoyo de 800 policías antimotines, maquinaria pesada de demolición y vehículos de transporte para el desalojo de más de 2500 personas (CNDH, 2011: 14). Informaron que se realizaría una obra de «derivación urgente» del río Grijalva en la zona. En la primera semana de septiembre fueron desalojados cientos de habitantes de comunidades situadas en los ocho municipios antedichos. Algunos fueron reubicados en el fraccionamiento «Bicentenario», donde el entonces gobernador afirmaba tener más de 2000 viviendas disponibles para los reubicados, con la condición de que demostrasen ser «legítimos propietarios» de las viviendas demolidas, a pesar de tratarse de familias con legítima posesión pero sin títulos de propiedad al vivir anteriormente en asentamientos populares rurales y urbanos, lo que implicó violar el derecho a la vivienda adecuada que reconoce toda forma de posesión o propiedad, sin exclusión alguna. El argumento esgrimido por la Conagua y el gobierno estatal para desalojar con el uso de la fuerza pública fue que las comunidades serían inundadas por la apertura de «canales de alivio» y porque se encontraban en «zonas de alto riesgo», sin proporcionar un trato digno, que presupone la explicación detallada acerca de la magnitud de la contingencia y planeación del proceso de reubicación y, en algunos casos, la demolición de sus viviendas (CNDH, 2011: 35). Se afectaron directamente a más de 5700 personas e indirectamente a más de 140 000, violando lo dispuesto por el Comité DESC (1997) respecto a los desalojos forzosos..

Este proceso fue precedido por la inoperancia e irregularidades —con evidencias de corrupción documentadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)— en la operación del Programa Integral Contra Inundaciones (PICI, inaugurado en 2003) y el Programa Hídrico Integral del Estado de Tabasco (PHIT, creado en 2007), que en 2013 habían dejado de operar.

El manejo autoritario de la reubicación también se expresa en las condiciones de habitabilidad y precariedad socioeconómica en que viven los pobladores. El 28 de octubre de 2010 habitantes del «Bicentenario» reclamaron al Instituto de Vivienda de Tabasco (Invitab) por el deficiente estado de las viviendas, los daños en la infraestructura, las bretaduras (rupturas en muros y techos) y filtraciones de humedad. A la fecha el proceso de desalojo y reubicación se encuentra detenido debido a que el proyecto no estaba considerado hacerse en una sola etapa; el pretexto oficial es que «se trata de una obra multianual», razón por la cual cientos de familias carecen de un espacio propio para habitar. Por otra parte, en 2012 el Invitab aseguraba que más del 70% de los reubicados en los fraccionamientos «Bicentenario» y «27 de Octubre» han caído en cartera vencida al no pagar las viviendas que les fueron asignadas mediante contrato de compra-venta, las mismas que son de menor calidad y superficie que las donde vivían antes de ser desalojados violentamente.

El precepto de vivienda adecuada no se reduce a la idea mercantil de vivienda como sinónimo de cuatro paredes y techo. Sin embargo el gobierno federal y las instancias estatal y municipales no trabajan en una política de vivienda digna, tal y como se prometió a los damnificados por una decisión política que provocó desplazamiento forzado.

En este caso no se realizaron los estudios en «todos los afluentes de los ríos que escurren libremente» ni se tomaron medidas técnicas para «desarrollar y ejecutar» un sistema de protección ante inundaciones (CNDH, 2011). Otros factores causales son el manejo deficiente de la cuenca del río Grijalva, la deforestación en las serranías de Guatemala y Chiapas, la destrucción de las selvas tabasqueñas y procesos de urbanización desregulados no limitados a los estigmatizados asentamientos irregulares que carecen de títulos de propiedad. Es una compleja mezcla que genera escenarios de alta vulnerabilidad y riesgo de desastres. Los tres órdenes de gobierno incumplieron con las funciones de protección civil y prevención, ante la decisión de la Conagua de desviar el cauce natural del río Grijalva e inundar campos de cultivo y viviendas en decenas de comunidades situadas en tierras *sacrificables* para reducir riesgos a la ciudad de Villahermosa, capital del estado.

Este desastre social muestra que desde 2007 a la fecha las lluvias en la región afectan a comunidades urbanas y rurales por el deficiente manejo del sistema hidroeléctrico por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la propia Conagua, más que por las *explicaciones* presidenciales expresadas ese año, referidas a influencias de la luna llena o el cambio climático, entendido como fenómeno natural ajeno a la sociedad, discurso que expresa la ideología que omite reconocer la dependencia respecto de los «riesgos de la modernización» resultantes de la propia dinámica societal y no de factores ajenos a esta (Beck, 2006: 39-63).

En el caso de Tabasco se observa un ejemplo paradigmático de la anulación de los derechos a la vivienda, la consulta, la información, la salud y al empleo, entre otros. A lo anterior se suma el hecho comprobado de corrupción en el manejo de

recursos públicos para «apoyar a los damnificados», como se ha demostrado en evaluaciones de la Auditoría Superior de la Federación, que durante el año 2013 emitió diversas resoluciones, incluyendo el establecimiento de responsabilidades para la aplicación de procedimientos sancionatorios a diversas autoridades federales y estatales por el deficiente manejo de recursos del Fondo de Desastres Naturales (Fonden) para distintas obras de reconstrucción en el estado de Tabasco durante el año 2012 (ASF, 2013).

2. LA «NORMALIDAD» COMO COMPONENTE PROGRAMÁTICO

Desde la creación formal del SNPC en 1986, se incluyó como un ámbito de intervención posdesastre la llamada *reconstrucción y vuelta a la normalidad*, cuestionada en 1985-1987 por los movimientos sociales en la ciudad de México al defender el derecho al territorio después del desastre ocurrido en 1985. Se argumentaba que la idea de normalidad mostraba la intención política de no resolver las causas del desastre y dar continuidad a un orden social vulnerable. En los cuestionamientos y propuestas de los damnificados y en los primeros estudios de ciencias sociales en México sobre desastres, se expusieron las causas de la mayor devastación del siglo XX en el país, con enfoques no ceñidos a interpretaciones naturalistas que conferían al sismo el carácter de causa única. En el debate público las evidencias de corrupción y especulación se reconocieron como factores decisivos en el derrumbe de miles de inmuebles (hospitales, escuelas, oficinas gubernamentales y privadas, unidades habitacionales y edificios de viviendas densamente poblados), las deficiencias técnicas, la ausencia de supervisión de las obras, la falta de aplicación del marco jurídico y reglamentario, además de falta de mantenimiento. Así, la discusión sobre el origen del desastre tuvo un momento importante para dejar constancia de que el sismo no fue la causa principal, sino que sus efectos se debieron a factores políticos y económicos, principalmente.

La reconstrucción se ha limitado a la dimensión material, se privilegia la infraestructura pública y la economía empresarial por sobre la calidad de vida y economía del sector social, se ha adoptado un concepto de reconstrucción en su acepción restringida, como acción constructiva de inmuebles y obras, sin evaluar el conjunto de los daños sociales. En consecuencia, la «vuelta a la normalidad» recuerda el gatopardismo: «cambiar todo para que todo siga igual».

La vulnerabilidad es un proceso dinámico, inducido por fuerzas hegemónicas en el contexto de una sociedad de mercado, orientada al lucro y a fomentar la desigualdad urbana y social para preservar mecanismos de obtención de ganancias especulativas con base en el control político y social, legitimando políticas «públicas» incoherentes. En los últimos treinta años se ha consolidado un patrón de riesgo diferenciado en México, mayor en regiones y comunidades excluidas. En la región sursureste se registra una cifra de 4,7 millones de personas evacuadas respecto al total nacional de 4,9 millones, y 4,7 millones de damnificados del total de 5,8 millones en el periodo 2000-2010 (Rodríguez, 2013).

La normalidad se basa en el naturalismo, que está presente en los lenguajes institucional, mediático y en algunos sectores académicos de varios países. En México se constata con la persistente ideología de la *inevitabilidad* de los desastres asociados con fenómenos naturales (Rodríguez, 1998), a los cuales se les confiere un rol activo, confundiendo al peligro o amenaza con el desastre, de tal modo que la prevención se reduce a preparativos para atender coyunturalmente la primera fase del desastre mediante la combinación de acciones de control social con la intervención de las fuerzas armadas (SHCP, 2007; 2013a) y la aplicación de acciones asistenciales.

El pensamiento y la práctica naturalista están presentes en el corpus institucional mexicano, algunos ejemplos son los siguientes: el denominado «Componente de Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario» del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (Cadena), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (Sagarpa); también el principal instrumento financiero del gobierno federal, el Fonden que contradice lo estipulado en la Ley General de Protección Civil que no define al desastre como «natural».

En materia de vivienda, ocurre algo similar con el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), que establece en las reglas de operación del Programa «Tu Casa» programas emergentes ante «desastres naturales» (Sedesol, 2011a) con apoyos mediante subsidios, condicionando la inclusión de población afectada a la emisión de la declaratoria de desastre emitida por la Secretaría de Gobernación para asignar recursos del Fonden. En el caso del programa «Ésta es tu Casa», bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Vivienda, se define como población objetivo a damnificados directos y a personas que viven en «zonas de alto riesgo». Se establece que ningún beneficiario podrá recibir dos subsidios financiados con recursos fiscales federales, «salvo en las modalidades de mejoramiento y autoproducción previa adquisición de un lote con servicios y en el caso de desastres naturales». Adicionalmente incorpora el componente denominado «Acciones de reubicación en zonas de alto riesgo subsidiada» (Conavi, 2011: 105).

El panorama nacional mencionado contrasta con los postulados internacionales en materia de desastres. En 2005, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (Kobe, Japón), se definió el cambio de orientación de la estrategia y propuestas de Naciones Unidas, estableciendo la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD), al reconocer que *no existen los desastres naturales*, pues la multicausalidad muestra evidencias de la influencia societal en la conformación de vulnerabilidades y riesgos de desastre. Esta concepción coincide con el planteamiento del Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), cuando en 2007 reconoció la evidencia científica de que el cambio climático hoy en curso es de carácter antropogénico pues las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) proceden de la generación de energía, transporte y deforestación, entre otros factores causales; en su quinto reporte (2014) el IPCC reiteró que el cambio climático entraña riesgos sociales emergentes.

México participa activamente en las conferencias internacionales sobre desastres y cambio climático, asumiendo compromisos relacionados con prevención y adaptación, respectivamente. Sin embargo, en febrero de 2009 solamente 62 países habían entregado el reporte acerca de los avances en la implementación del *Marco de Hyogo para la Acción* y México no formaba parte de este grupo (United Nations, 2009: Appendix 3). En octubre de 2010 el gobierno mexicano remitió un informe (CGPC, 2010), destacando los pocos avances en materia de ordenamiento territorial, prevención de desastres y estrategias de recuperación posdesastre. Respecto a la inclusión de las comunidades damnificadas en el diseño y ejecución de programas preventivos, el gobierno mexicano solamente mencionaba la creación y operación del Fopreden (Segob, 2010b) y del Fideicomiso Preventivo (Fipreden), sin demostrar tal inclusión. En cuanto a la planificación y gestión de los asentamientos humanos y la incorporación de la reducción de riesgo de desastres, se reconocen limitaciones financieras y de capacidades operativas, agregando que la Cámara de Diputados «acordó la creación de un marco normativo para lograr que el crecimiento urbano en México sea ordenado». Sin embargo la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida por la Cámara de Diputados al Senado y la iniciativa de «Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio» (que abrogaría la actual Ley General de Asentamientos Humanos, LGAH) turnada por el Senado a dicha Cámara en 2011 se quedaron en la «congeladora legislativa» al año siguiente, sin que a la fecha se esté retomando el marco jurídico respectivo, a tal punto que el gobierno federal reconocía la «desvinculación entre la planeación territorial y las políticas para la prevención del riesgo» (Sedesol, 2011b: 2).

La desregulación en la planeación urbana ha tenido efectos de tal magnitud que, en el mediano plazo, no será viable resolver los problemas de riesgo; las estructuras socioterritoriales en las ciudades y el medio rural mexicano se caracterizan por ser escenarios altamente vulnerables. Hay desarticulación normativa y política, pero sobre todo carencia de una política de Estado en materia de ordenamiento territorial (Rodríguez & Dehays, 2008).

La relatora de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2011) al documentar la situación mundial, destacando los casos de Chile y Haití, países donde en 2010 los sismos afectaron a comunidades y regiones vulnerables, sobre todo en Haití, planteó la necesidad de que las acciones de recuperación no signifiquen el regreso al estado anterior, el de «la normalidad».

Esta normalidad burocrática en las políticas de seguridad o protección civil no resuelve el problema de la vulnerabilidad. Existe un esquema rígido que consiste en invocar la inevitabilidad de los desastres relacionados con fenómenos naturales. En los últimos años incluye un discurso ideologizado que confiere al cambio climático un carácter cuasi naturalista, reduciendo sus interrelaciones con los factores denominados antropogénicos a la manifestación inmediata de fenómenos hidrometeorológicos «extremos» (huracanes, precipitaciones pluviales, inundaciones y sequías). Esta noción es asociada a la idea de que solamente deben tomarse en cuenta los promedios «históricos» sin considerar los rangos observados en diferentes años para así instrumentar la respuesta emergente.

Cabe señalar que las acciones inmediatas están a cargo de las fuerzas armadas, como se reitera en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que concibe a estas como garantes principalísimos de la seguridad —léase el control social— en las zonas afectadas. Se excluye a las comunidades y las personas como sujetos de derecho, y se les define como receptores de programas de asistencia coyuntural de corto plazo. La sociedad civil se reduce a la noción de «grupos voluntarios», especializados en acciones de auxilio y rescate o a la idea de solidaridad inmediata para enviar a los centros de acopio las ayudas necesarias. En general se carece de diagnósticos participativos porque desde el enfoque tecnocrático «la gente» no puede decidir ni planear acciones, por eso es sustituida por el paternalismo autoritario.

Por otra parte, el discurso de la modernización se utiliza para justificar políticas privatizadoras y desreguladoras, cuyos resultados lesivos para la mayoría y de lucrativo beneficio para las élites en el poder son definidos como el cambio necesario o las reformas estructurales requeridas «para mover a México» (lema del actual presidente de México), reproduciendo errores del pasado sin resolver los problemas sociales: el desempleo, la violencia, el analfabetismo, el rezago productivo y social del medio rural, la deforestación y la vulnerabilidad social.

La LGAH no ha sido actualizada desde 1993, pero tampoco ha ofrecido respuestas consistentes frente a la crisis territorial. También hace falta evaluar las aplicaciones y resultados de los programas de ordenamiento territorial; subsisten dos visiones sectoriales: la urbana (con base en los preceptos de la LGAH) y la ambiental (acotada en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, LGEEPA), sin que se instrumenten programas que integren ambas dimensiones. Este proceso culminó con algo inédito en la planeación formal: en el periodo 2007-2012 no se elaboró el programa nacional de desarrollo urbano, que conforme a la LGAH debería ser la base de la planeación urbana de los tres órdenes de gobierno.

Respecto a la prevención y recuperación posdesastre, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978) inició una historia de falta de claridad programática y carencia de compromiso político para instituir una verdadera política territorial de Estado. Es evidente el predominio del mercado especulativo como factor decisivo, a tal grado que el sector empresarial se ha insertado en ámbitos de decisión en las instancias gubernamentales. El gobierno federal aporta información preocupante: solo 70 de los casi 2500 municipios mexicanos cuentan con atlas de riesgos y 17 de los 31 estados carecen de dicho diagnóstico (Conavi, 2012). A pesar de ello se plantea la reubicación de pobladores como medida preventiva para reducir el riesgo de desastre. No hay información objetiva y sistemáticamente elaborada; prevalece la improvisación. No existe una política de reservas territoriales como lo establece la LGAH y en la última década se incrementó el acaparamiento de suelo apto por parte de poderosas corporaciones inmobiliarias. El Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 estableció como estrategias de adaptación el ordenamiento territorial y la protección civil, limitando su propuesta a enunciados normativos (Rodríguez, 2011). Por otra parte, el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 incorporó la gestión integral del riesgo considerando que lo

importante es fortalecer las instituciones, razón por la cual no establece líneas de acción para la resiliencia social (Rodríguez, 2010), a pesar de que al suscribir el Marco de Acción de Hyogo, el gobierno mexicano asumió acatar las prioridades de acción relativas a conocer el riesgo y adoptar decisiones, así como crear una cultura de seguridad con participación comunitaria (cf. EIRD, 2005).

Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República se actualiza el discurso modernizador, sin que se definan estrategias y lineamientos para una recuperación integral posdesastre. En materia de prevención se adiciona la noción de gestión integral de riesgo carente de participación social y reiterando la atención coyuntural de emergencias como pilar de la intervención oficial, con base en el concepto de seguridad nacional de corte militar e inteligencia. Se consolida el centralismo y los mecanismos de control social sin avanzar en un enfoque de derechos.

3. FINANZAS PÚBLICAS, MERCADOS Y DESASTRES

El devastado tejido social no es prioritario para lograr finanzas públicas sanas, no es rentable ni genera ganancias en la perspectiva de una economía de mercado especulativo. En la dimensión política los damnificados son concebidos como clientela cautiva, a la cual se atiende mediáticamente con apoyos puntuales (despensas, cobertores y alojamiento provisional), y con «ayudas económicas» para adquirir enseres domésticos a hogares en situación de pobreza (Coneval, 2010), siempre y cuando tengan legalizada la tenencia de sus viviendas (Sedesol, 2011c). Lo anterior se inscribe en la política habitacional, aplicada a casos de desastre, que privilegia desde hace una década la conformación de mercados hipotecarios en beneficio de los desarrolladores privados (Castro *et al.*, 2006).

Los programas gubernamentales excluyen el análisis de la problemática de los desalojos forzosos ante situaciones de desastre, bajo el argumento de la presunta imposibilidad de que los pobladores permanezcan en zonas consideradas de alto riesgo, legitimando el discurso con criterios principalmente técnicos. No se toma en cuenta la Observación General n.º 7 de la ONU en materia de desalojos forzosos, que plantea con claridad la necesidad de respetar el derecho a la vivienda adecuada, evitando subordinarlo a nociones ambiguas de seguridad ante desastres. Sin embargo, el gobierno federal reitera la imposición de reubicaciones como supuestas «acciones preventivas» (Conavi, 2012). Se adopta un modelo político-económico que retoma el discurso tecnocrático de adaptación frente al cambio climático, recurriendo a medidas autoritarias como ocurre con desalojos y reubicaciones forzosas, aplicados a los pobladores en un contexto de especulación y acaparamiento de suelo apto. Estas medidas en varios casos incrementan la precariedad habitacional en espacios con riesgo de inundación, por ejemplo, pero habilitados como supuestos espacios seguros para los damnificados.

Los mercados financieros reaccionan coyunturalmente, y «casi no están atados a ningún lugar físico específico» (Mills, 2008: 32). Esta volatilidad y eficiencia

competitiva es piedra angular de las erróneas estrategias globales diseñadas para enfrentar el cambio climático causado por la emisión de GEI, que tienen como finalidad «poner un tope a las emisiones y permitir el comercio de derechos de contaminación» (Mills, 2008: 32). Para tal efecto se promueven instrumentos financieros diversos, entre otros los derechos de emisiones negociables que en los llamados mercados de riesgos de catástrofe y riesgos climáticos incentivan la transferencia de riesgos de catástrofe mediante bonos. Se ha logrado consolidar el modelo del Mecanismo de Desarrollo Limpio que Naciones Unidas ha validado bajo el principio de que sean certificadas las reducciones de emisiones en los mercados emergentes «y en los países en desarrollo, donde son más baratas (...) posteriormente estas emisiones (son vendidas) como créditos para compensar emisiones en países de alto ingreso», destacando la Unión Europea.

Estos mecanismos tienen por objeto reducir a un mínimo el costo de un nivel dado de reducción de la contaminación mediante la creación de derechos de propiedad para emitir (Mills, 2008: 33 y 34).

En México la mayor parte de los bosques y selvas están bajo la jurisdicción de ejidos y comunidades, por lo que los convenios, por ejemplo en Chiapas, generan problemas para los campesinos que deben conservar los recursos forestales, para que las corporaciones emisoras de otros países sigan generando GEI y a cambio pagan a los pobladores rurales para que no aprovechen sus propios recursos.

Por otra parte, en 2006 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó acerca de la colocación de un Bono Catastrófico contra terremotos. Fue la primera emisión de bonos de riesgo catastrófico en América Latina; el monto fue de 160 millones de dólares (MDD) y fue colocado a través de la Deutsche Bank y Swiss Re. El objetivo fue *proteger* al Fonden durante tres años (CEFP, 2006) por ser el principal instrumento financiero del gobierno para responder a los impactos de los desastres relativos a fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, a través de las declaratorias de emergencia (para proveer con artículos de primeros auxilios para atender las necesidades urgentes de la población afectada) y/o de desastre (proporcionar financiamiento para la reconstrucción, principalmente de la infraestructura pública).

En los informes oficiales se indica que la mayor parte de los recursos invertidos por el Fonden son destinados a infraestructura, siendo mínimos los montos asignados a reconstruir comunidades. El rubro de atención a damnificados se refiere a recursos ejercidos para la adquisición de suministros de auxilio, que en el periodo 2007-2013 representó 4,1%, en comparación con lo destinado a vivienda que tan solo recibió 1,3% del monto total. La preocupación de garantizar finanzas públicas sanas ha dado lugar a que 45,4% de los 141 000 MDP se canalice para infraestructura carretera e hidráulica (ver cuadro 1). La mayor parte del gasto federal autorizado asignado por entidad federativa entre 2007 y 2013, que asciende a más de 73 000 millones de pesos, se concentra en los estados de Veracruz (24,1%) y Tabasco (23,0%), con predominio regional del sur-sureste con más de 60% de dicho monto; en esa región prevalecen los mayores índices de pobreza y marginación.

En octubre de 2009 se llevó a cabo la colocación de un segundo bono, denominado MultiCat México, con una vigencia de 3 años, para ampliar la cobertura frente a sismos (en tres zonas, con profundidad de 200 km y magnitudes mayores de 7.4 grados en la escala de Richter, ampliando también la cobertura a los riesgos de huracanes en las costas del Pacífico y Atlántico, con categorías mayores de 3 en la Escala Saffir Simpson). En este segundo rubro se otorga protección por 150 MDD contra huracanes en dos de las zonas de mayor riesgo de la costa del Pacífico y en la zona de mayor riesgo de la costa del Atlántico (Pérez, 2010).

3. 1. La vivienda en la intervención del Fonden

El planteamiento financiero descrito se adopta en la normatividad vigente del Fonden (Segob, 2010a; 2011). Aunque el discurso institucional reitera en cada desastre que la preocupación central es resolver los problemas de los damnificados, lo cierto es que, además de la muy reducida inversión en reconstrucción de vivienda ya mencionada, la definición de prototipo de pies de casa o unidades básicas de vivienda en las reglas de operación del Fonden es precaria. Con superficies de 25 m² en 1999, se redujo a 22 m² en 2003 y 2004, tanto en reconstrucción en el mismo sitio como en reubicaciones (Rodríguez, 2008: 49). En 2006 se incrementó a 24 m² y en 2009 a 32 m². El hacinamiento es un resultado inevitable, la altura de estos pies de casa se estandariza a 2,20 m, lo mismo en regiones templadas que en el trópico húmedo. Los montos de los subsidios son diferenciados en tres categorías: reparaciones menores, rehabilitación estructural y reconstrucción *in situ* o con reubicación, y se establecen anualmente.

Cabe señalar que el Fonden no incluye aspectos de gestión y participación social y comunitaria, lo que deriva del enfoque —acotado en la Ley General de Protección Civil— que privilegia el protagonismo gubernamental y reduce la participación de la población afectada al rol pasivo del receptor de dádivas instituidas en los programas asistenciales aplicados en casos de desastre. Es particularmente grave que este tipo de soluciones no consideran la reconstrucción integral de las comunidades, anulando sus derechos y produciendo la fragmentación del patrimonio histórico-cultural de las mismas.

Lo anterior se inscribe en el marco del evidente desequilibrio de las asignaciones presupuestales para la reconstrucción y prevención. En el periodo 2004-2013 los recursos asignados al Fopreden representan menos del 6% del total del gasto federal autorizado al Fonden anualmente y en varios años ha estado por debajo del 2% (2006, 2007, 2008 y 2010). Respecto a las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para ambos fondos, en 2014 Fonden cuenta con más de 14 000 millones de pesos y Fopreden 355 millones, lo que equivale al 2,36% (información construida con datos de Calderón, 2012; Peña, 2013; SHCP, 2013b). Esta situación se entiende por tres factores: en primer lugar, por la insistencia en racionalizar el gasto público en lo referente a la rentabilidad financiera de las inversiones; segundo, por la privatización de la reconstrucción basada en el ocultamiento de las causas y en privilegiar soluciones de corto plazo;

y tercero, por los usos político-electorales de los programas de reconstrucción, que contribuyen a legitimar a los funcionarios públicos que tienen en los desastres ocasión propicia para el lucimiento y para promover su imagen, lo que que actualmente resulta estratégico para el lucimiento político, como parte de decisiones en materia de propaganda mediática.

CONCLUSIONES

La ausencia de una política de recuperación posdesastre basada en la reducción de la vulnerabilidad implica la abdicación institucional de actuar en función del interés público, y al dar prioridad a la privatización de reconstrucción habitacional, excluye la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos respectivos. La Ley General de Protección Civil carece de un enfoque preventivo a pesar de incorporar el concepto de «gestión integral de riesgos».

El derecho a la vivienda adecuada no es considerado en la reconstrucción, por lo que esta no se orienta a la prevención y mitigación de desastres. En consecuencia la resiliencia social en el discurso gubernamental carece de sentido porque las reubicaciones presuponen desalojos forzosos. No se asume la responsabilidad pública de construir comunidades resilientes (Rodríguez, 2010).

En los últimos años las relaciones Estado-sociedad en situaciones de desastre muestran la escasa o nula observancia del derecho internacional por parte del primero, por tal motivo el modelo «B» (participativo y de transformación social) se ha tornado en excepcional, debiendo ser el eje de las políticas públicas de recuperación posdesastre.

Los casos analizados expresan la persistencia de prácticas institucionalizadas de exclusión social e incapacidad política de las autoridades para reconocer los derechos humanos en la definición de programas de reconstrucción. Se incumple con el mandato de Hyogo —suscrito por el gobierno mexicano— al abdicar de la responsabilidad por trabajar en el fortalecimiento de las capacidades locales (Naciones Unidas, 2005).

Como manifestación de las relaciones de dominación, la normalidad invocada desde las élites políticas significa el estancamiento o retroceso de la intervención oficial, distante de los planteamientos teóricos e internacionales referidos a la visión integral de prevención y reducción de desastres. Es importante «retomar la planeación territorial como una medida para la reducción de la escala de los riesgos y la vulnerabilidad» (Constantino & Dávila, 2011: 43).

Modernizar es falacia ideológico-política que encubre la intencionalidad institucional de promover finanzas públicas «sanas» para adecuar la reconstrucción a las exigencias del mercado y del libre comercio, de tal manera que se busca la defensa de los instrumentos financieros por sobre los derechos humanos. Los programas de reconstrucción de vivienda se caracterizan por perpetuar la precarización.

Un problema del derecho internacional y de las instituciones relacionadas con el derecho a la vivienda y recuperación posdesastre con sentido social radica en que no interiorizan «una perspectiva subalterna que permita una apreciación real de la función de los movimientos sociales en la evolución de tal derecho» (Sassen, 2013: 393).

Es importante ampliar el concepto de restitución de la vivienda y de la propiedad, debiendo reconocerse formas de tenencia consideradas no formales o ilegales y no estigmatizarlas (Naciones Unidas, 2011: 11-14), sin olvidar que la alianza suscrita en 2008 en Chiapas muestra las inconsistencias de la propia ONU ante la imposición autoritaria de proyectos de reubicación atentatorios. Además, en los procesos de recuperación posdesastre debe incorporarse el patrimonio económico y cultural comunitario y regional, con orientación participativa y de «codiseño» de planes y programas (Catricheo & Herrera, 2011: 198).

Aunque desde el punto de vista neoliberal se argumenta a favor de las políticas privatizadoras (Casanova, 2011), la apuesta por el crecimiento no basta. Deben promoverse la equidad y la redistribución como ejes de política pública (Ruiz, 2011: 15). Vivimos en la región más desigual del planeta (PNUD, 2007), siendo un escenario que dificulta las posibilidades de replantear las políticas urbanas, de prevención y recuperación posdesastre. En este contexto se reproduce la vulnerabilidad de la sociedad, con efectos destructivos en regiones y comunidades.

Referencias citadas

- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF), 2013 – FONDEN. Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales en el Estado de Tabasco (Auditoría Financiera y de Cumplimiento 12-0-06100-02-0388); México, DF.
- BECK, U., 2002 – *La sociedad del riesgo global*, 305 pp.; Barcelona: Paidós.
- CALDERÓN, F., 2012 – *Sexto Informe de Gobierno*; México, DF: Presidencia de la República.
- CASANOVA, L., 2011 – La década dorada latinoamericana. *Economía Exterior*, n.º 59, **Invierno 2011-2012**: 85-91; Madrid: Estudios de Política Exterior.
- CASTRO, J., COULOMB, R., LEÓN M., B. P. & PUEBLA C., C., 2006 – Los desarrolladores privados y la vivienda de interés social. In: *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (R. Coulomb & M. Schteingart, eds.): 445-476; México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados-LIX Legislatura.
- CATRICHEO MARIANGEL, A. & HERRERA, P., 2011 – Terremoto del Walüing del 2010 en el Lafquenmapu de la Araucanía como pasar del mito del xeng xeng vilu y kay kay vilum a una reconstrucción participativa. In: *Acción interdisciplinaria y reconstrucción nacional* (R. Israel, et al, eds.): 185-198; Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile, RiL editores.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CEFP), 2006 – El Gobierno mexicano emite por primera vez un bono catastrófico. *Información Económica Oportuna*, Vol. 1, año 4, n.º 304, mayo 16; México, DF: Cámara de Diputados, tomado de: <http://www.cefp.gob.mx> (consulta: 15 de julio de 2012).

- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH), 2011 – *Recomendación No. 61/2011 Sobre el caso de las inundaciones ocurridas en diversas localidades del estado de Tabasco*; México, DF: Comisión Nacional de Derechos Humanos, noviembre 10.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI), 2011 – Acuerdo de la Junta de Gobierno por el que se aprueban las Reglas de Operación del Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda Esta es tu Casa, para el ejercicio fiscal 2012; México, DF: *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 26.
- COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA (CONAVI), 2012 – *Diagnóstico-inventario de las condiciones de la vivienda en zonas de alto riesgo y las acciones instrumentadas en el período 2008-2012*; México, DF: Comisión Nacional de Vivienda.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (COMITÉ DESC), 1991 – Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991); Ginebra: Naciones Unidas.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (COMITÉ DESC), 1997 - Observación General n.º 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos (16º período de sesiones, 1997), U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV (1997); Ginebra: Naciones Unidas.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL), 2010 – *La pobreza por ingresos en México*; México, DF: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, octubre.
- CONSTANTINO, T. & DÁVILA, H., 2011 – Una aproximación a la vulnerabilidad y la resiliencia ante eventos hidrometeorológicos extremos en México. *Política y Cultura*, núm. 36: 15-44; México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco, otoño.
- COORDINACIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL (CGPC), 2010 – *México. Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2009-2011)*; México, DF: Coordinación General de Protección Civil (inédito).
- ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES (EIRD), 2005 – *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres*, disponible en www.unisdr.org/hfa (consulta: 18 de diciembre de 2012).
- INTERNATIONAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), 2007 – *Climate Change 2007: Synthesis Report*, XXVII Sesión Plenaria; Valencia, España, noviembre 12-17.
- KLEIN, N., 2007 – *La doctrina del shock*, 712 pp.; Barcelona: Paidós.
- LEY DE VIVIENDA, 2006 – México, DF (última reforma: 26 de diciembre de 2013).
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (LGAH), 1993 – México, DF (última reforma: 9 de abril de 2012).
- LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL (LGPC), 2012 – México, DF. Nueva ley: 6 de junio.
- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEPA), 1988 – México, DF (última reforma: 4 de abril de 2012).
- MILLS, P., 2008 – La era verde de los mercados. *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 45, Núm. 1: 32-36; Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- NACIONES UNIDAS (UN), 2005 – *Declaración de Hyogo*, Kobe, Hyogo; Japón: Naciones Unidas, 18 al 22 de enero.
- NACIONES UNIDAS (UN), 2011 – *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*,

- presentado en el Sexagésimo sexto periodo de sesiones de la Asamblea General, agosto 5; Nueva York; Naciones Unidas.
- OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS & HABITAT INTERNATIONAL COALITION DE AMÉRICA LATINA (OACNUDH y HIC-AL), 2009 – *Derechos humanos, proyectos de desarrollo y desalojos. Una guía práctica*; México, DF, enero.
- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC), 1966 – Asamblea General de Naciones Unidas, resolución 2200-A (XXI), 16 de diciembre de 1966, disponible en www.ohchr.org (consulta: 22 de noviembre de 2012).
- PEÑA NIETO, E., 2013 – *Primer Informe de Gobierno*, México, DF: Presidencia de la República.
- PÉREZ MALDONADO, S., 2010 – *Estrategia integral de administración de riesgos del Gobierno Federal* (conferencia); México, DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2007 – *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*; Madrid: Mundi Prensa.
- RODRÍGUEZ CASTILLO, L., 2012 – Desarrollo social y gobernabilidad precaria. *Ciudades*, n.º 93: 2-8, México, DF: Red Nacional de Investigación Urbana.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 1998 – Desastre y vulnerabilidad. Entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. In: *Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria* (M. Garza Salinas & D. Rodríguez Velázquez, eds.): 19-38; México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Iberoamericana (UIA), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2006 – Contradicciones del proceso de recuperación posdesastre en el México rural. In: *Enfoque territorial para el desarrollo rural en México* (J. Delgadillo Macías, ed.): 237-272; Tlaxcala: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, El Colegio de Tlaxcala, Unidad de Ciencias del Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Guerrero.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2008 – La política pública frente a desastres en el contexto de la reforma del estado. Opciones desde la sociedad civil. In: *Políticas públicas y desastres* (D. Rodríguez Velázquez & S. Lucatello, eds.): 39-62; México, DF: Instituto Mora, Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2010 – Social Resilience, Disaster Prevention and Climate Change: Challenges from Mexico. *Journal of Disasters Research*, Vol. 5, n.º 2: 155-163; Tokio, Japan: Fujipress Ltd.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2011 – Adaptación y prevención de desastres en el contexto nacional de inseguridad. In: *Las dimensiones sociales del cambio climático: un panorama desde México, ¿Cambio social o crisis ambiental?* (S. Lucatello & D. Rodríguez Velázquez, eds.): 112-158; México, DF: Instituto Mora, Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D., 2013 – Reporte final del proyecto de investigación *Gobernanza y planeación para la adaptación en zonas metropolitanas* (inédito); México, DF: Escuela Nacional de Trabajo Social, Programa de Investigación en Cambio Climático-UNAM.
- RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, D. & DEHAYS, J., 2008 – Desafíos del ordenamiento territorial como estrategia para la prevención de desastres. In: *Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (J. Delgadillo Macías, ed.):

- 409-449; México, DF: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Secretaría de Desarrollo Social, Plaza y Valdés.
- RUIZ, J. R., 2011 – Latinoamérica 2.0: la memoria y la experiencia. *Economía Exterior*, **Núm. 59, Invierno 2011-2012**; Madrid: Estudios de Política Exterior.
- SASSEN, S., 2013 – *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*, 599 pp.; Buenos Aires y Madrid: Katz Editores.
- SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS (SAHOP), 1979 – *Programa de dotación de servicios rurales concentrados* (versión abreviada); México, DF, mayo.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2011a – Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda «Tu Casa» para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial de la Federación*, Tercera Sección diciembre 30; México, DF.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2011b – Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial de la Federación*, Novena Sección; México, DF, diciembre 27.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (Sedesol), 2011c – Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario Oficial de la Federación*; México, DF, diciembre 30.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob), 2010a – Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales. *Diario Oficial de la Federación*; México, DF, diciembre 03.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob), 2010b – Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, en *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, DF, diciembre 23.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob), 2011 – Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales. *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección; México, DF, enero 31.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), 2007 – Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; México, DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), 2013a – Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; México, DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), 2013b – Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014; México, DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- UNITED NATIONS (UN), 2009 – *Risk and poverty in a changing climate. 2009 Global Assessment Report in Disaster Risk Reduction*; Kingdom of Baharain: Oriental Press.
- VILLAGRÁN ABERZÚA, M., 2011 – Desarrollo local de actores no estatales en el proceso de reconstrucción: oportunidades de participación ciudadana. In: *Acción interdisciplinaria y reconstrucción nacional* (R. Israel et al., eds.): 153-166; Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile, RiL editores.

Cuadro 1 – Fondo de Desastres Naturales

Gasto federal autorizado por rubros sectoriales, 2007-2013 (millones de pesos corrientes)

Rubro de cobertura	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	Totales	%
Carretera y de transporte	2664,9	4148,1	2682,2	6087,3	7889,0	6737,2	5146,0	35 354,7	25,0
Educativa	83,4	40,4	36,9	709,5	66,3	276,0	185,4	1397,9	1,0
Salud	74,3	46,7	38,1	286,3	152,9	76,2	10,4	684,9	0,5
Hidráulica y Urbana	751,3	724,4	860,0	5842,1	4873,0	7272,4	1559,8	21 883,0	15,4
Pesquera, acuícola y portuaria	25,6		3,7		98,4	108,3	-	236,0	0,2
Naval	55,9	74,6	36,0	5,8	76,1	82,6	-	331,0	0,2
Medio ambiente			19,4	29,3	26,0	1,9	-	76,5	0,1
Forestal		40,7	22,5	28,8	230,8	51,8	3,6	378,2	0,3
Vivienda			444,4	397,7	467,8	534,4	36,2	1 880,5	1,3
Residuos sólidos						-	4,2	4,2	0,0
Turística						23,7	-	23,7	0,0
Subtotal infraestructura pública	3655,4	5074,9	4143,2	13 386,8	13 880,4	15 164,5	6948,9	62 254,1	43,9

Fuente: Elaboración propia, con datos de Calderón (2012) y Peña (2013).

Atención a damnificados	889,3	1466,6	133,2	552,7	1551,2	974,9	229,9	5,797,8	4,1
Atención a áreas naturales	53,7						-	53,7	0,0
Subtotal no infraestructura	943,0	1466,6	133,2	552,7	1551,2	974,9	229,9	5851,5	4,1
Equipo especializado	160,2	652,3		271,9	32,8	424,6	-	1541,8	1,1
Recursos no ejercidos	2,8	105,6	114,4	9304,2	142,9		-	9669,9	6,8
Seguro de riesgo		1772,1	94,2	71,7	4595,6		-	6533,6	4,6
Fondo de reconstrucción	8000,0						-	8000,0	5,6
Reserva financiera	2949,6	7383,9			21 400,0		-	31 733,5	22,4
Autorizaciones	2704,5	243,3	1046,6				-	3994,4	2,8
Dependencias de gobierno	3774,3	780,0		550,0			-	5104,3	3,6
Ramo 23	6906,2	16,5					-	6922,7	4,9
Otros					213,5		-	213,5	0,2
Subtotal otros conceptos	24 334,6	10 953,7	1255,2	10 197,8	26 384,7	424,6	-	73 550,6	51,9
Totales	28 933,0	17 495,2	5531,6	24 137,3	41 816,2	16 564,0	7178,8	141 656,1	100,0

*/ Al 30 de junio

Fuente: Elaboración propia, con datos de Calderón (2012) y Peña (2013)